

完善我国海洋环境法律责任体系的几点思考

宋霞

(中国海监总队 北京 100860)

在海监执法办案过程中,面对一些严重违法案件,执法人员时常存在一些困惑。例如:长期大量向海洋倾倒禁止排放的碱渣等物质,除给予违法者法定最高 20 万的行政处罚外,还有没有更严厉的处罚办法惩治违法行为;海洋石油勘探开发活动中违反《海洋环境保护法》,造成了海洋环境污染事故,除依照该法第 85 条给予行政相对人最高 20 万元处罚外,严重违法者是否还应承担刑事责任。如果应该,又如何适用该法第 91 条,实现追究违法者刑事责任的目的。以上问题,随着环境保护执法工作的不断深入,成为摆在我们面前的一个不可回避的问题。

理论上,我国海洋环境法律针对违法行政相对人的法律责任,设计了民事索赔、行政处罚和刑事处罚三种形式,主要体现在《海洋环境保护法》、《防治海洋工程污染损害海洋环境条例》(以下简称《海洋工程条例》)的规定中。但实践中,海洋行政执法几乎是以行政处罚作为唯一惩罚违法行为的手段,而民事索赔、刑事处罚两种法律责任形式还未能得到有效的实施,成为困扰执法、影响海洋环境保护的一个重要因素。针对此种情况,就完善我国海洋环境法律责任体系,建立行政违法与行政犯罪的衔接机制,实现对严重破坏海洋环境的违法者给予刑事追究进行了粗浅的思考,提出几点认识与广大海洋管理人员、执法人员共同探讨。

一、目前海洋环保法律责任体系中存在的问题

(一) 有关海洋环保法律的行政与刑事立法规定都很模糊,缺乏可操作性

1. 行政立法规定

《海洋环境保护法》第 91 条规定:违反该法规定,对造成重大海洋环境污染事故,致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡严重后果的,依法追究刑事责任。《海洋工程条例》第 50 条和第 52 条分别对围填海工程中使用非环境填充材料和海洋油气矿产资源勘探开发中违法排放而造成海洋环境污染事故,依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员追究刑事责任。该条例的第 56 条又参照《海洋环境保护法》第 91 条,对违反条例规定,造成海洋环境污染事故责任,要依法追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的刑事责任。

2. 刑事立法规定

考察我国刑事立法所规定的具体犯罪行为可以发现,有相当数量的犯罪行为是以构成行政违法为前提的。这些犯罪行为在刑法理论上称为行政犯罪,主要体现在《刑法》第三章破坏社会主义市场经济罪和第六章妨害社会管理秩序罪中。《刑法》第 338 条和第 339 条规定的重大环境污染事故罪,就是以特定行为的实施违反国家规定为前提。根据《刑法》第 96 条的规定,国家规

定不仅包括全国人大及其常委会制定的法律和决定,也包括国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的决定和命令。

在《刑法》总则第13条还规定:“情节显著轻微危害不大的不认为是犯罪。”这说明:违法行为只有在社会危害性达到一定严重程度时才进入刑法的调控领域,到不了犯罪程度的行为多数以行政违法来处理。可见,认定某一违法行为的危害性是否达到犯罪的程度,是区分行为性质到底是行政违法还是刑事违法的关键。这是海洋执法人员面临的重要问题。

归纳、分析以上条款可以看出,我国海洋环保立法的有关规定是非常原则的。上述条款中所涉及的“重大事故”、“重大损失”、“严重后果”等一些模糊的、不具有现实操作性的犯罪构成量化标准,主观性强,缺乏切实明确的内容,使得执法者在实际办案中难以掌握,无法实现行政执法与刑事执法的有效衔接。

(二) 海洋行政执法部门与司法部门缺少有效的衔接机制

行政执法与刑事执法衔接机制是指具有法定行政管理权限的机关或组织,在行政执法过程中将涉嫌构成犯罪的行为从行政执法过程中分离出来,自然过渡和转移到刑事执法程序中,进而进行侦查、追诉并最终汇入刑事审判的机制。行政执法与刑事执法需要衔接,其直接的导因一是违法行为已经递进为《刑法》所规定的犯罪。二是对具有严重社会危害性的行为动用刑法手段调整,增强行政法律的震慑力。

目前海洋行政执法实践中,最为迫切需要解决的是:究竟依怎样的程序而为之。海洋行政执法部门与司法部门需要建立起行政执法与刑事执法的衔接机制。

二、其他行政部门行政执法与刑事执法的衔接机制

据统计,公安、海关、环保、水利、国土资源、

林业等具有行政管理和执法权的单位或部门,在行政执法过程都部分涉及行政违法行为与犯罪行为的界定。如:危害环境污染管理制度的犯罪、危害森林、水产资源与野生动植物管理制度的犯罪、危害国土与矿产资源管理制度的犯罪,等等。这些涉及犯罪的违法行为,很多已经列入《刑法》“破坏环境资源保护罪”等章节中。有关管理部门就行政违法与犯罪的界限等问题,相继提出了适用法律的意见,然后由最高人民法院、最高人民检察院以单独或联合解释的形式加以明确。

例如:最高人民法院出台的《关于审理破坏森林资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》。在该《解释》中就认定盗伐、滥伐林木罪的标准、“情节严重”的含义、处刑标准、“数量较大、数额巨大、数额特别巨大”的起点数量做了规定。

三、完善我国海洋环境法律责任体系的具体措施

1. 立法衔接

设定法定犯罪是为了保障行政法律规范得到正确、及时、有效地实施。如果没有刑法这最后一道屏障的作用,行政法律法规在具有严重社会危害性的行为面前就会显得束手无策,违法行为就容易泛滥滋生,行政法律规范的规制力与权威性就会大打折扣。例如:大量严重的金融违法行为由于缺乏相应的刑事规制,行政处罚力度又明显偏软,导致这类行为屡禁不止便是明证。

目前,实现海洋环境行政执法与刑事执法的衔接,首要任务是实现立法上的协调和衔接。由于行政执法与刑事执法之间往往只有调整范围大小的量的区别,而没有调整领域本质的区别,甄别违法行为的情状和相关犯罪的罪状几乎就只有危害后果的不同。如果无法区分行政违法与刑事犯罪的界限,将触犯刑律的犯罪当作行政违法行为对待,不仅使真正的犯罪者逃避刑事制

裁,也会使实施违反行政法规的人员对行政制裁产生抵制的心态,降低行政处罚在规范社会秩序、惩治一般违法行为中的作用。

违法行为造成了污染事故、危害后果达到了一个临界点,也就是具备了犯罪所具有的严重的社会危害性这一基本属性,违法行为就递进为犯罪。为帮助海洋执法部门在执法过程中准确认定有关犯罪,正确运用行政处罚和刑事处罚手段,对违法行为进行必要的惩治,达到规范行政执法相对人行为,促进社会繁荣的目的,很有必要以海洋执法机关管辖范围为基础,对海洋行政法律、法规与目前的刑事立法进行比照和分析,将海洋部门在行政执法中可能涉及的犯罪以及相应的法律规定进行梳理,明确罪与非罪的界限,由最高人民法院和(或)最高人民检察院予以解释,规定犯罪案件的构成、立案标准等。

2. 执法衔接

2001年7月,国务院公布实施《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》,9月最高人民检察院颁布《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》,随后最高人民检察院、公安部等部门联合颁布《关于加强行政执法机关与

公安机关、人民检察院工作联系的意见》等,这一系列的规定明确了行政执法机关、公安机关和检察机关对涉嫌犯罪案件的移送、立案和立案监督的责任等内容,为行政执法机关移送涉嫌犯罪案件提供了明确的法律依据。

目前,部分行政机关与检察机关、公安机关签署了行政执法与刑事执法衔接机制的具体规定或意见。例如:成都市检察院、公安局与市工商局等17家行政执法部门联合发布了《关于建立行政执法与刑事执法衔接工作机制的试行规定》,成立联席会议,加强了各执法部门之间的联系、沟通与合作,将行政执法与刑事执法的界限明确化,取得了很好的效果。中国海监总队以及省、市、县各级机构亦应积极加强与相关司法机关的联系,建立相应的工作机制,使行政执法机关与司法机关能够分别依照法律、司法解释的规定,各司其职。

完成行政执法与刑事制裁有序过渡,使各个环节都有人依法把关,执法进入良性运转状态,海洋环境法律责任体系得到完善,是建立行政执法与刑事执法衔接机制的最大作用。